

## Közigazgatás: tegnap, ma, holnap

1. Közigazgatás ott jön létre, ahol közösségi ügyek jelentkeznek, olyan ügyek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, amelyek megoldáshoz az egész társadalom hozzájárulása szükséges. Azt hihetnénk, hogy ilyen alapon minden hordalapotnál fejlettebb társadalomban kialakul valamilyen szintű közigazgatás. A dolog azonban nem így van, hosszú időn keresztül egyéni érdekek kiszolgálása céljából integrálódott nagyon sok olyan társadalmi erőfeszítés, amelyet ma közösséginek tartunk.

Ezért állíthatjuk, hogy a közösségi igazgatás első rendszerei, szinte 20. századi arculatot öltve, az öntözéses vízgazdálkodásra épülő társadalmakban alakultak ki, mindenek előtt Kínában, Egyiptomban, de a Tigris és Eufrátesz völgyének államaiban is, ahol a pontosan megszervezett, az egész társadalmat átfogó közösségi munka tette lehetővé az egyre növekvő népesség alapvető szükségleteinek kielégítését. Az ókor legnagyobb, leggazdagabb és legerősebb államai azért lettek ilyenné, mert szakképzett, gondosan válogatott, érdemeiknél és nem születési előjogaiknál fogva irányítói pozícióba jutott vezetői réteg, mai kifejezéssel top managerek, kormányozhatták az országot. A kínai civilizáció folyamatosságát és egyéni arculatát korán kiépült állami bürokráciájának köszönheti, s ugyanezt állapíthatjuk meg az összes huzamosabb ideig fennálló ókori birodalomról.<sup>1</sup>

A közigazgatás rendszerének kialakulásához *elsődleges* követelmény a közös ügyek, a *közügyek* és a *magánügyek* közti különbségek elismerése, a közös ügyek magasabb rendűnek való minősítése, a társadalom minden szintjén, különösen a társadalmi hierarchia csúcán. A legkülönbözőbb elnevezésű, de nagyjából azonos funkciókat gyakorló állami vezetők az ókori birodalmakban, ideértve a római, bizánci birodalmakat is, szabályként elkülönítve kezelték, amint azt Weber, Wittfogel<sup>2</sup> és nyomukban mások részletesen kimutatták, a köz pénzeit és a magánvagyonot, a köz feladatait és az egyéni célkitűzéseket. Mindezzel megteremtődik a *második* közös igazgatási sajátosság elvi alapja is: a *hierarchikus igazgatási, kormányzási struktúra kialakítása, horizontálisan és vertikálisan egyaránt*. Nagy kiterjedésű birodalmak esetében a vertikális hierarchia a hatalomgyakorlás egységes rendjét biztosította, a horizontális pedig a munkamegosztás alapjait teremtette meg az állami ügyek

---

<sup>1</sup> Az egyetemes közigazgatás-történet vázolásánál különösen két munkára támaszkodtam: Ferrel Heady, *Public Administration: a Comparative Perspective*, Second Edition, New York-Basel, 1979; E.N. Gladden, *A History of Public Administration*, Volume I-II. London, 1972. c. munkára.

<sup>2</sup> Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism: a Comparative Study of Total Power*, New Haven, Yale University Press, 1957.

intézésének legfontosabb csoportjai, úgymint pénzügy, hadügy, gazdasági ügyek, építési ügyek között.

A hierarchikus felépítésből következően a közigazgatás az ókori államokban *centralizált*, a döntési és irányítási jogosítványok a hierarchia csúcsán elhelyezkedőknél összpontosulnak. Az erős és jól megszervezett, hatékony közösségi ügyintézés általában párosul, a kivétel alig egy néhány, a *despotikus* kormányzási móddal, vagyis a hatalom egy kézben való tartásával, s olyan irányítási stílus alkalmazásával, amely kevésbé van tekintettel a célkitűzés és a megvalósítás dologi és személyi ráfordításainak arányára.

*Eisenstadt* centralizált történelmi bürokratikus birodalmaknak, vagy történelmi bürokratikus társadalmaknak nevezi azokat, ahol a közösségi ügyek intézésének ilyen modellje alakult ki, s más modellekkel szemben, mint – az ő terminológiáját használva – a primitív politikai rendszerek, a nomád vagy hódító birodalmak, a város-államok és a feudális rendszereknél sokkal eredményesebb, időállóbb eredményeket könyvelhetnek el, mert csak a közigazgatási intézmények kialakulása lehetővé tette a társadalmi ellenőrzés szükséges mértékű megvalósítását, a társadalmi erőforrások fokozatos növelését. A közigazgatás intézményesülése segített a különböző társadalmi csoportok közötti kapcsolatok stabilizálásában is.<sup>3</sup>

Az *európai feudalizmus* a 17–18. századig bezáróan teljesen új helyzetet teremt a közösségi ügyek igazgatásának történetében. Korai szakaszában drasztikusan szakít a közösségi ügyek központi szervezésének gyakorlatával, azaz felszámolja a közigazgatást. A közösségi ügyek minimálisra csökkennek, s kielégítésükről a legkisebb közösségek gondoskodnak. Eltűnik a szervező állam is a közügyek koncepciójával együtt. A feudális rendszer csak a minimumát teljesíti mindannak, ami az alapvetően agrár társadalom túléléséhez szükséges. A kormányzó hatalom számos kis közösség között *fragmentálódik*, s ezek is állandó konfliktusban állnak egymással az anyagi források megszerzéséért. Amint azt tudjuk a konzekvencia az, hogy egészen a XI. századig a lakosság száma csökken, a mezőgazdasági termelés visszaesik, s általában a társadalmi kooperáció mértéke a minimálisra redukálódik.

Négy évszázados lassú fejlődés eredményeképpen kezd megváltozni a helyzet, amikor Európa egyes államaiban a 16–18. századra kialakulnak az *abszolút monarchiák*, melyeknek témánk szempontjából az az "újdomságuk", hogy újra használják a közügyek fogalmát és ezzel együtt megteremtik az újkori közigazgatás kialakulásának alapját. Richelieu és Colbert Franciaországban, VIII. Henrik és Erzsébet Angliában, a Brandenburgi választófejedelem és fia, I. Vilmos Frigyes, majd Nagy Frigyes Poroszországban, Mária Terézia és II. József az osztrák birodalomban az új közigazgatási koncepció és rendszer kialakításának vezéregyéniségei. Erre a rendszerre a centralizáltság mellett, a megnövekedett aktivitás a jellemző, megfogalmazódik a jelszó: mindent a közért, ha szükséges, a köz ellenében is. A merkantilizmus, mint állami gazdaságpolitika, növelte az állami bevételeket, javította az alattvalók életkörülményeit, út- és csatornaépítéseket eredményezett – és számtalan hivatal felállítását, szabályok megfogalmazását és e szabályok alkalmazását végző hivatalnokok alkalmazását. A középkori feudális adminisztrációval összevetve óriási mérvű a változás: a középkori uralkodó saját birtokainak növelésével és védelmével, igazgatásával és irányításával van lekötve, kiváltságainak őrzésével a vele állandóan vetélkedő nemességgel és egyházzal szemben. A felvilágosult abszolutizmus uralkodói

---

<sup>3</sup> S. N. *Eisenstadt*, *The Political Systemes of Empires*, New York, Free Press of Glencoe, 1963.

országukat, birodalmukat akarják gazdagítani. A középkori királyi tanácsok hivatalnokai a királyi udvar közönséges tagjai, egy sorban állnak a szakácsokkal, ételkóstolóval és az inasokkal. Az állami szolgálat szerencsétlenül összemósódott a királyi udvar magánszolgálatával. A felvilágosult abszolutizmus tisztviselője egyetemet végzett, ahol igazgatástudományt, akkori elnevezéssel kameralisztikát tanul, versenyvizsga eredményeképpen, tehát képessége alapján juthat be a közigazgatásba, ahol előre kiszámítható karriert futhat be.<sup>4</sup>

A nemzetállamok kialakulását, vagyis a *polgári átalakulás korszakát* a közigazgatást tekintve *radikális ideológiaváltás* jellemzi, anélkül azonban, hogy magának a közigazgatásnak a szerkezete megváltozna. Az ország többé nem a király tulajdona, hanem a nemzeté, s az állam az a gépezet, amelynek segítségével a nemzet létrehozza kormányát, szervezi a köz szolgáltatásait. A tisztviselő nem a korona szolgája többé, hanem az államé. A közhatalom nem egy személy eszköze. A köztisztviselő a jog előírásainak megfelelően jár el, nem egy személy kívánságai szerint, védelmet a jog azért nyújt számára, mert a jog a nemzeti akarat kifejeződése.

Más tekintetben a közigazgatásban az azóta sem szünetelő átkeresztelések jelzik csupán a változást: Napóleon a Királyi Tanácsot Államtanáccsá kereszteli át a szerv jellegének legcsekélyebb változtatása nélkül, s minden Napóleonnak tulajdonított alapelv, rend, hierarchia, specializáció és nyilvántartás, évszázaddal, vagy évezredekkel korábban megfogalmazódott.

Napjaink felé közeledve lehet bekapcsolni a közigazgatás történetének vizsgálatába a közigazgatással foglalkozó tudományokat, ettől fogva a fejlődés leírásának egyöntetűsége alig lehetséges, noha a közigazgatás egy és ugyanaz.

A kameralisztikáról már tettem említést, ez a diszciplína nem volt más, mint a gyakorlati közigazgatási tennivalók rendszerezett leírása, különösebb visszhang nélkül kikopott az egyetemi tanrendekből. Nem így a *jogtudomány*. A 19. század elejétől kezdődően, Európában, annak is főleg kontinentális részében, a jogállamiság korai szakaszában, a szabad verseny klasszikus felfogását erősítve és azáltal erősödve a közigazgatás felé a társadalom igényeit egyre inkább és kizárólagosabban a jogtudományok közvetítik. Az alapelv jogtudományi közvetítéssel csak jogi formájú lehet: *a közigazgatás csak azt teheti és csak úgy, amit és ahogyan azt a jogszabályok megengedik*. A társadalmi ellenőrzés, a képviseleti szerveknek, azaz a politikának az igazgatás fölötti szupremációjára, a közjog és a magánjog, áttételesen a közéleti etika elkülönültsége, az állam szerepének visszafogása egyaránt benne van e tömör követelményben. A jogszabályokat ebben az időben a képviseleti szervek fogalmazták, amelyekbe egyre inkább politikai pártokhoz való csatlakozással lehetett bejutni, s e pártok valamilyen társadalmi réteget képviseltek. A parlamentek által elfogadott törvényekben a népszuverenitás fikciója fejeződik ki, a jog uralma alatt álló közigazgatás – a jogtudomány felfogása szerint – demokratikus, a lakosság részvételével megvalósított közérdekű ügyintézés. A kontinentális Európa – majd látni fogjuk Anglia és főként Amerika más álláspontot képvisel – a magánjog területén eltérő szabályt érvényesít: minden megtehető, amit a jog nem tilt. A jogállam közigazgatása gúzsba van kötve, a gazdálkodás, a kereskedelem, mai terminológiával a versenyszféra annál szabadabb. A közigazgatásnak a jogtudomány akkori felfogása szerint – ez egyébként megegyezett a korabeli uralkodó filozófiai, közgazdasági nézetekkel – pusztán az

---

<sup>4</sup> Ferrel Heady, i.m.151-163. pp.

éjjeliőr szerepét kell betölteni, azaz a közrendet kell fenntartani és óvni kell az ország területi integritását az esetleges külső támadásokkal szemben.

Az uralkodó elméletek azonban nem feltétlenül a valóságos folyamatokat tükrözik, hanem vagy az elméletgyártók szellemes világlátását, vágyait, olykor bizonyos rétegek érdekeit, kívánságát fogalmazzák meg. Esetünkben pl. szó sincs arról, hogy a közigazgatás társadalmi szerepe, jellege ténylegesen megváltozott volna. Aktivitása nem csökken, országonként más-más oknál fogva avatkozik be a különböző kereskedelmi, oktatási, népjóléti szakkérdések eldöntésébe. A folyamat jelei: a kormányzati szervezet további differenciálódása, a császár-kori Rómában kialakult öt ágazat (külügy-belügy-hadügy-pénzügy-igazságügy) mellé a népjóléti ügyek, oktatási, ipari és kereskedelmi, mezőgazdasági ügyek intézésére jönnek létre központi igazgatási szervek az "éjjeliőr" koncepciójú államstruktúrában. A kiválasztás, mint minden igényes és erős közigazgatási rendszerben továbbra is az érdemeken alapul. A döntések ésszerű döntéshozatali eljárás szerint születnek.

Nem ugyanez a helyzet ebben az időszakban – a 18–19. századnál tartunk – Angliában és különösen Amerikában. *Amerika* áll legjobban szemben a kontinentális európai megoldásokkal, ezért inkább az itteni sajátosságokat ismertetném. Amerika ebben az időszakban abban különbözik Európától, hogy nincs igazi közigazgatása és nem is akar létrehozni ilyet. Amerikában – mint tudjuk – a telepesek olyan helyzetbe kerülnek, hogy nincs államuk, ezért minden ügyet maguknak vagy a legszűkebb környezetüknek, településüknek kell megoldani. Közügy, azaz a lakosság kiterjedt részét érintő, feltétlenül megoldásra váró ügy nem lévén, természetesen ki sem alakulhatott a közigazgatás. Amerika hosszú időn keresztül, tehát nem abban különbözött Európától, hogy más közigazgatása volt, hanem, hogy nem volt közigazgatása. (A később kifejlődött közigazgatás semmilyen lényeges eltérő vonást nem tartalmaz.)

Az államellenesség, a központi hatalom kialakításától, megerősödésétől való félelem, amely az amerikai alkotmányt megfogalmazókban, az "alapító atyák"-ban is megvolt, bizonyos mértékben ma is megvan az állampolgárok konzervatív beállítottságú rétegeiben, hallatlan mértékben növelte az önkéntes polgári társulások, a lakossági önszerveződések, az önkormányzás jelentőségét, már-már úgy látszott sikerült a görög polisz rendszert kontinens nagyságú méretekben, mint a bürokratikus igazgatás ellenmodelljét felújítani és kiterjeszteni (nem véletlen, hanem tudatos hivatkozás a görög gyökerekre a középületek archaizáló stílusa). Az önkormányzati modell, mint a lakosság önszerveződési készségét és szándékát kifejező szervezeti forma azt kívánja meg legelőször, hogy a közösség minden tagjának egyforma esélye legyen a közös ügyek intézésére, ne alakuljon ki privilegizált réteg, amely e jogok gyakorlását monopolizálhatja. Képzettségi előírások, rátermettség vizsgálata tehát szóba se jöhetnek, a közhivatalt rövid ideig lehet betölteni, a minél nagyobb mérvű rotáció érdekében. A rotáció a pártosodás megerősödésével amúgy is elkerülhetetlen: minden évben sor kerül valamilyen választási kampányra, minden évben cserélődik a közfunkciót betöltők egy része, s velük együtt mindazok a rokonok, barátok, lekötelezettek, akiket a közfunkciók betöltői jutalmaznak meg valamilyen szinekúrával. A patronázs rendszernek olyan torzulata alakul ki, amely a múlt század nyolcvanas éveire lehetetlenné tette az alapvető közfunkciók szakszerű gyakorlását, maga az amerikai társadalom győződött meg a zsákmány-rendszer, vagyis a politikának odadobott igazgatási struktúra, másképpen a szakszerű igazgatás nélküli társadalomirányítás zsákutca jellegéről.

Az 1880-as évek az akkori fejlett világban egységes változást eredményeznek a közigazgatásban. A szabályozatlan szabadverseny hátrányai egyre jobban kiütözköznek, a szociális feszültségek egyre élesednek, szinte egyöntetű a gyógy mód meghatározása: erősebb állam, erősebb közigazgatás, az anarchikus gazdasági viszonyokban rendteremtés. A társadalomkutatók némelyike az államkapitalizmus, az imperializmus, másik része beavatkozó állam kialakulásának, ismét mások igazgatási forradalomnak írja le a korszakot, s egy dologban valamennyiüknek igaza van: világszerte megszűnik a fenntartás az állami bürokráciával szemben, éppen azt kezdik keresni, először nagyüzemi méretekben az emberiség történetében, miként lehetne hatékonyabbá, eredményesebbé tenni. Emellett a jelenség mellett feltűnik egy ezzel szemben menő tendencia is, amely azonban csak az első világháború után erősödik meg, most még csak alig olvasott művekben ismerhetők meg, az anarchista, szociáldemokrata, szocialista, kereszténydemokrata világnézetű gondolkodók növekvő aggodalma a jelenség láttán.

Az eredményesség javításában Amerika próbálkozása tűnik a legeredetibbnek. Mivel ez az ország az egyedüli, amelynek egészen a múlt század végéig nem volt igazi közigazgatása, olyanná próbálta formálni, amilyen a nagyon is eredményes ipari nagyüzemekben kialakult. Ráadásul ebben az időben jelent meg Taylor könyve az ipari munka tudományos megszervezéséről,<sup>5</sup> amely tele volt olyan szervezési általánosításokkal, amelyek alkalmazhatónak tűnnek a közigazgatásban: specializáció, koordináció, parancsteljesítés, a munkafolyamat részletes megtervezése stb, stb. Ettől kezdve, kezdetben az amerikai, majd más országbeli megfigyelők számára is, akik az ipari munkaszervezést az egyedüli jónak és követhetőnek, egyszóval modellnek tartják, a közigazgatás minden hibája abból származik, hogy eltér a modelltől, s gyorsan jól olajozott nagyüzemmé válik, ha idomul az általánosnak feltüntetett szervezési elvekhez. Az alapvetően gazdasági szemléletű elmélet szerint amíg a piacot a verseny, a dinamizmus és a választás szabadsága jellemzi, addig a közigazgatást a monopolhelyzet, a stagnálás és a kényszerítő erő. A társadalom olyan mértékben válik dinamikusná, amilyen mértékben minden szervezete a piac törvényei szerint funkcionál.

A köz- és magánszféra elválasztására felépülő kontinentális Európa fintorogva fogadta az Amerikától származó újdonságokat, s egy-két kivételtől eltekintve tudomást se vesz róluk. Amikor egy-két szimpatizánsa és követője támad az amerikai eszméknek, a két világháború között, akkor már az Újvilágban modellt váltanak. Európában a jogrendet finomítják tovább, kidolgozzák a közigazgatási jogviszony elméletét, a közigazgatási aktustant, a közigazgatási szerződés intézményét, vagyis eszközöket keresnek a közigazgatás hatalmának kiteljesedéséhez. Az addig uralkodó büntető és polgári jog mellé felnő, sőt terjedelemben és jelentőségében ezeken túlnő a közigazgatási jog.

A *real szférában* a helyzet ugyanaz az egész fejlett világban: a közszféra súlya megállás nélkül növekszik, legyen szó akár a szabadverseny bővületéből szabadulni még mindig nem tudó Amerikáról, vagy a köz- és a magánigazgatás különbségét továbbra is hangsúlyozó Európáról. Az Amerikai Egyesült Államokban pl. a bruttó nemzeti termelés 9,9 %-át fordították kormányzati kiadásokra 1924-ben, 19,7 %-át 1938-ban.<sup>6</sup>

Az első világháború, az ezt követő helyreállítási programok, a gazdasági világválság, majd a második világháborúra való készülődés mind nyilvánvalóbbá tette a

<sup>5</sup> Frederic W. Taylor, *Scientific Management*, New York, Harper, 1911.

<sup>6</sup> J. D. Straussman, *Public Administration*, Longman, New York, 1990. 10. p.

végrehajtó hatalom, a kormányzati munka, a közigazgatás erősítésének szükségességét. Ez az egységes folyamat azonban eltérő filozófiákon alapult. A szovjet állam egyrészt társadalom-átalakítási terveire hivatkozhatott, amelyhez erős központi hatalomra, a közügyek körének soha nem tapasztalt kiszélesítésére volt szükség. Másrészt kötötte egy ideológiai korlát, miszerint a szocialista társadalom végcélja a lakosságtól elkülönülő, elidegenedett állami, közigazgatási struktúra teljes felszámolása, az öngazgatás megvalósítása. A kiutat – eléggé értelmezhetetlen módon – Sztálin fogalmazta meg: az állam elhalásához az állam megerősítésén keresztül vezet az út, ergo minél erősebb, annál közelebb áll az elmúláshoz. Az ebben az időben kialakult diktatúrákban, tehát a Szovjetunió mellett előbb Olaszországban, később Németországban, de még a New Deal-t szervező Amerikában is a törvényhozó hatalommal szemben erősítik a közigazgatást, egyaránt utalva a pártok uralta törvényhozás terméketlen vitáira, a demokrácia vadhajtásaira. Mindenhol erős végrehajtást, hatalmi koncentrációt, elnökhöz, pártvezérhez feltétlen engedelmességet valósítanak meg, illetve követelnek, a módszerekben és eljárásokban természetesen óriási különbséggel. A jogállam eszméje, illetve annak a közigazgatásra vonatkoztatott tétele Európa-szerte háttérbe szorul, a jogszerűség követelményét megelőzi az eredményességé, ami Amerikában a kezdetektől így volt, éppen az üzemi szervezési modell csodálata miatt. A tudomány egy új irányzata azonban a szervezési csodareceptek gyakorlati alkalmazásának tapasztalatait elemezve megdöbbenéssel tapasztalja, hogy azoknak a közigazgatásban semmi hatása nincs. Teljesen mindegy, hogy a vezetés funkcionális vagy törzskari módját alkalmazzák, az eredmény se nem jobb, se nem rosszabb, kettős oknál fogva: egyrészt, mert a szervezetekben az informális emberi kapcsolatok sokkal jobban befolyásolják az eredményességet, mint a formális szervezési intézkedések; másrészt, mert a politika soha nem szűnő hatalmi védőhálója a közigazgatás közül a magánigazgatás elveit vagy alkalmazhatatlanná vagy alig alkalmazhatóvá teszik.<sup>7</sup> Más szóval Amerikában is felfedezik – a második világháború előtti években járunk – a köz- és magánigazgatás dichotómiájából fakadó, Európában három évszázaddal, Kínában három évezreddel korábban felfedezett következményeket.

A második világháború után, a várakozásokkal ellentétben, tovább nőtt *világszerte* a közhatalom szerepe a társadalom irányításában, az a jelenség mind a mai napig töretlen. A specializáció tovább erősödik, a korábban adminisztratívmentes területek is, mint a tudomány, műszaki fejlesztés, sport, környezetvédelem, igazgatási védnökségek alá kerülnek. A közigazgatási tisztviselők száma ugrásszerűen megnő, felkészültségük alaposabb, érdemi ügyintézői munkakörbe ma már egyetemi végzettség nélkül nem lehet bejutni, ám a legfigyelemreméltóbb jelenség funkciójának szélesedése és kibővülése. Ha a 19. század közepén a rendészeti jellegű tevékenység jellemezte leginkább, a század végétől a befolyásolás és beavatkozás, az ötvenes évektől, már a 20. században, a gondoskodás. Gondoskodás a kiegyensúlyozott és elviselhető életkörülményekről, beleértve az egészségmegővást, a szociális támogatást, az oktatást, a lakásépítést, védelmet az ipari, környezeti ártalmak ellen, a pihenés, üdülés, szórakozás feltételeinek megteremtése stb, stb, vagyis mindazoknak a feladatoknak az ellátása, amelyet a jóléti állam fogalmával szoktunk összekötni. Csak néhány adat az előbbieken vázolt tendencia érzékeltetésére. Belgium 1965-ben a bruttó nemzeti termelés 32,3-át fordította kormányzati kiadásokra, 1984-ben 55,4 %-át.

<sup>7</sup> Vö: Herbert A. Simon, Behavior of Decision Making, New York, Macmillan, 1945.

Franciaországban ugyanebben az időszakban az arányok 38,4 %-ról 52,7 %-ra módosulnak, az Egyesült Királyságban 36,1 %-ról 47,8-ra.<sup>8</sup> Tudunk mindannyian arról, hogy az angolszász világban a nyolcvanas években – Reagan elnök és Thatcher miniszterelnök kormányzása idején kulminált a folyamat – végbement egy neokonzervatív ideológiával megalapozott, kifejezetten az állami bürokrácia visszaszorítására, a jóléti funkciók felszámolására irányuló "forradalom", vagy sokak szerint "ellenforradalom". Azt azonban – sajnos – már sokkal kevesebben tudják, hogy az államtalanítás csak szavakban történt meg. 1970. és 1991. között az Egyesült Államokban pl. a közszektor alkalmazottainak száma 13 milliőről 18,5 millióra nőtt, azaz több mint 42 %-kal. A föderális szervezetben 8 %-os, a tagállamokban 64 %, a helyi szervezetben 48 %-os a növekedés. A reál jelenségek és a politikai áramlatok, elméleti irányzatok egymástól elszakított bemutatása azért szükséges, mert az utóbbi évtizedben szinte csak az utóbiákról kapott tájékoztatást a magyar közvélemény, holott a reálfolyamatok egészen új irányba haladnak.

A második világháború utáni időszakot nemcsak a gondoskodó közigazgatás kifejlődése jellemzi, amely egyébként univerzális, társadalmi rendszereken átnövő jelenség, hanem a *nemzetközi, nemzeteken felüli bürokrácia* kialakulása is. Egész hadseregnyi alkalmazottja van az ENSZ-nek és különböző szerveinek, számuk – csak az igazgatással foglalkozókat tekintve – meghaladja a 150 ezret, de az Európai Unió végrehajtó apparátusának a létszáma is több 17 ezernél. A nemzetközi bürokrácia nem csak azért új jelenség, mert korábban legfeljebb töredékesen volt tapasztalható, hanem mert lényegével tartották ellentétesnek nemzetköziesedését, hiszen funkciója mindig valamely adott állam működtetésének biztosítására szorítkozott. Nemzetek fölötti funkciók ellátására a politika internacionalizálódása következtében vállhatott alkalmassá.

Ezzel párhuzamosan figyelték meg az igazgatási rendszerek, struktúrák és eljárások alkalmazásának, *átültethetésének korlátozott lehetőségét*. Már a második világháború után elkezdődött egy-egy állam által kipróbált igazgatási struktúra átültetésének kísérlete valamely más államban. A szándék vagy humanitárius segítségnyújtás, vagy a demokrácia és az emberi jogok védelme, vagy a proletár internacionalizmus önzetlen célkitűzéseinek mezébe volt csomagolva, ténylegesen a megcélzott ország intézményrendszerének finom vagy erőszakos átalakítása a támogatást nyújtó állam kívánságainak megfelelő formára. Az Egyesült Államok és a Szovjetunió volt e tekintetben a legsegítőkészebb két ország, s kudarcaik elemzése vezetett egy új diszciplína, az összehasonlító közigazgatás kialakítására. Melynek fő mondanivalóját abban összegezhetjük, hogy a bürokratikus szektor megváltoztatása más – kulturális, politikai, gazdasági stb. – tényezők megváltoztatása nélkül eredmény nélküli. A példák sokaságát lehetne felhozni a tétel helytállóságára, nem is a nyilvánvaló vagy baklövéseket hoznám fel, hanem a nyugat-európai országok ellenállását az amerikai business-szemléletű adminisztráció bevezetésével szemben közvetlenül a háború után, vagy a speyeri központ történetét. Speyer, a francia megszállási zónába tartozván, francia ajándékként kapott egy ugyanolyan elitképző intézményt, mint a de Gaulle által megalapított ENA. Ma a speyeri közigazgatási akadémia, anélkül, hogy bármilyen központi német korrekció történt volna, olyan mint egy tipikus német egyetem, s a történészek, s a francia gaullistákon kívül senki sem ismeri a francia

---

<sup>8</sup> Vö: Straussman, i. m.11. p.

eredeteket. Igazán most látjuk tisztán az ellenkező oldal példáit is: milyen felületes, vékony befolyást gyakorolt a sokkal totálisabb, agresszívebb szovjet expanzió a saját befolyásolási zónájában.

2. Dióhéjban vázoltuk a közigazgatás fejlődését a világ mindenkori legfejlettebb régióiban, ez már maga jelentős torzulást eredményez, ugyanilyen röviden szeretném bemutatni a magyar közigazgatás jelentősebb fordulópontjait.

A magyar közigazgatásról azt kell, mintegy összegzőként elmondani, hogy említésre méltó eredeti vonásokkal, mint az eddig említett nagy birodalmak, soha nem rendelkezett. Ilyeneket csak olyan történetírók tártak fel, akik más népek történetének ismeretében meglehetősen járatlanok voltak. A magyar közigazgatás modell-követő volt, szerencsésebb időszakokban a modell önként választott, a csillagzatok rosszabb állásánál ráerőltetett, s még utólag sem tudjuk pontosan megválaszolni, hogy mikor jártunk jobban. Követett valamilyen példát a magyar közigazgatás, de lemaradása a követett modelltől soha nem volt jelentős. Nézzük rögtön a kezdeteket. A magyar államalapítás – jól tudjuk – Géza és Szent István műve volt. Magyarország két modell közül választhatott, déli szomszédja Bizánc rendkívül kifinomult, az első ezredforduló körül messze legrendezettebb, leghatalmasabb és pontosabb közigazgatási modellt ajánlott, nyugati szomszédja az éppen töredező frank birodalom bajor hercegsége koraközépkori modellt, ahol igazából még nincsenek is közügyek, csak királyi magánügyek. A két modell között félezer év különbség volt fejlettségben Bizánc javára, nem lehetett kétséges, hogy elődeink, akik borzongással tekintettek a konstantinápolyi hierarchikus államigazgatási struktúrára, a fejlett nyilvántartási, ellenőrzési rendszerre, a felelősségre vonás gyakoriságára és következetességére, a Justinianus által összeállított felfoghatatlan tartalmú törvénykönyv terjedelmességére, a 10. századbéli frank-bajor modellt választották, amely a koraközépkor adminisztratív nadíráját éppen hogy elhagyta. Olyan európai modellt választottunk tehát, amely nagyon elmaradt volt, de éppen ezért átvehető és alkalmazható a vérségi szervezetekből és a nemzeti szokásjogból éppen csak kilépő magyar társadalomban.<sup>9</sup> A lényeg azonban az, hogy Nyugathoz igazodtunk, s nem Kelethez, mert a bizánci társadalom akkorra már erősen át volt szöve keleti és despotikus elemekkel is, ezért a választás – noha erről az Árpád-kor különböző jogállású vezetői még évszázadokon keresztül nincsenek meggyőződve – szerencsés volt.

A második modellválasztás 1526 után adódik. A török modell a megszállt alföldi területeken, az éppen birodalommal összeállt Habsburgok uralma alatt álló osztrák-német modell pedig az ország északi részein kerül kötelező jelleggel kipróbálásra. Az osztrák modell az erős központi hatalom, azaz a centralizáció és hivatásos hivatalnoki kar kiépítése szükségességét hirdette, a török modell sokkal erőteljesebb decentralizációt, önkormányzati joggyakorlást engedélyezett. Igazából még feldolgozatlan a török minta hatása, de árulkodó jelnek tartható, hogy a másfélszázados török kormányzás eredménye kb. 800 magyar nyelvben ragadt oszmán-török szó, s ezek jókora része a közigazgatáshoz, s annak funkcióihoz kapcsolódik<sup>10</sup> (bilincs, csösz, tolmács, haramia, martalóc).

---

<sup>9</sup> Vö.: Hóman Bálint és Szekfű Gyula, Magyar történet. I.kötet, Bp.1935., Károlyi Magyar Egyetemi Nyomda, 228. és köv. pp.

<sup>10</sup> Vö.: Magyarország története, 1526-1686. I.kötet, Akadémiai kiadó, Budapest, 1985. 473. p.



Mindenesetre a Habsburg-osztrák modellt néhány év híján négyszáz évig próbálták minden elemében ránk kényszeríteni, sajnos csak részleges sikerességgel. A közigazgatás, hosszú-hosszú vajúdas után, amint arra az egyetemes közigazgatástörténetben utaltam a 16–18. században kezdett Európában római birodalmi szintre emelkedni, tehát a legjobb időben csatlakoztunk volna a legélenjáróbb áramlatokhoz. A kuruc felkelésekből, a Rákóczy-szabadságharcból, a reformkori mozgalmakból, 1848-ból, a Bach-huszárok iránti egységes ellenszenvből azonban kiolvashatjuk azt a tanulságot, hogy a magyar társadalom elsősorban nem az adminisztráció modernségét értékelte a Habsburg birodalom bekebelezési kísérleteiben. Pedig innentől számtalan igazgatási újítási tervről lehetne hírt adni, melyek Franciaországban születtek, Poroszországon keresztül, Ausztrián át jutottak volna a 17. sz. végére teljes egészében Habsburg uralom alá került Magyarországra, ha itt jókora részük nem bukott volna meg a nemesi vármegyék ellenállásán. Maradt azonban egy terület, ehhez járulékosan csatlakozott másik kettő, amely alapjaiban osztrák birodalmi alkotásnak tekinthető, modern volt és hatékony, a kiegyezés után lehetővé tette az ekkorra már anakronisztikussá váló megyei ellenállási tüzfészek felszámolását, a közszolgálat korszerűsítését, 1920 után a teljes mértékben önállóvá váló magyar állam működésének zavartalanosságát: a pénzügyi igazgatását. A pénzügyi igazgatást az alkotmányos kormány az abszolutizmustól változatlan formában átvette, meghagyta a számviteli és pénztári szolgálat, valamint az ügykezelés rendszerét.<sup>11</sup> Ezért is van talán az a máig is jól érezhető minőségbeli különbség a magyar közigazgatásban a pénzügyi és minden más igazgatási szektor között. Csak az érdekesség kedvéért jegyzem meg, hogy a fővárosban az ostrom idején – a begyűjtő és kivégző hordák mellett – csak a pénzügyi igazgatóságok működtek zavartalanul, postázták az adó-befizetési felszólításokat.

A második világháborút követően – a közigazgatás története a saját útját járja – igazándiból nem történt modellváltás. Szavakban és jelszavakban, ideológiában és célkitűzésekben persze gyökeresen megváltozott minden: a kormányból minisztertanács lett, az önkormányzatokból tanácsok, a polgármesterekből tanácselnökök, a közigazgatásból államigazgatás, az államtitkárból miniszterhelyettes, a hierarchizált és centralisztikusan felépült közigazgatás, a kezdetben csak a pénzügyi igazgatásban majd minden ágazatban érvényesülő kompetencia elvét azonban nem érte sérelem. A szocialista korszak az eredményesség és a hatékonyság, a felülről jóváhagyott tervezés és összehangolás principiumain egységesen és kiszámíthatóan, nagyüzemszerűen működő, szociális biztonságot nyújtó, a legfelsőbb hatalom, amely ez esetben egy párt volt, utasításait késedelem nélkül teljesítő végrehajtó hatalmat, olyat amilyet Nagy Frigyes, Bismarck, Taylor, Fayol elképzelt, szeretett volna létrehozni, a jogszerűség és a demokrácia kívánalmait, mint amelyek csökkentik az eredményességet, a gyorsaságot, a legfőbb hatalom irányításának hatékonyságát, kispórolva a rendszerből. Ennek a korszaknak a sajátossága abban keresendő, hogy a külső modell nem magasabb kulturális értéke, rejtett beolvasztási szándéka miatt nem tudott szervesülni a magyar társadalomban, az állami intézményekben, a közigazgatási rendben, hanem alacsonyabb, vagy alacsonyabbnak tartott fejlettségi szintje miatt.

1989–90-ben a jogszerűségi elemek visszakerültek a magyar közigazgatásba, amely ismét modellválasztási kényszerhelyzet elé került. Szent István óta ismét szabadon és önként választhattuk meg melyik kényszerzubbonyba bújunk. Az ebben a

---

<sup>11</sup> Vö: *Magyary Zoltán, Magyar közigazgatás, Budapest, Egyetemi nyomda, 1942.*

kutatási szférában tevékenykedő társadalomkutatóknak köszönhetően ismeretes volt a választék, s ebből politikusaink aktív közreműködésével olyan demokratikus állammodellt, benne közigazgatási modellt állítottunk össze, amely tartalmazta az amerikai, francia, olasz, akkor még nyugat-német, osztrák államfejlődés csúcstermékeit, egy-egy helyen kiegészítve a haladó magyar hagyományokkal. Ennek igazi értékéről még korai lenne beszélni, jellegzetességeit azonban talán már össze lehetne foglalni.

Mindenekelőtt azt kell megemlíteni, hogy a hatékonyság és gyorsaság szempontjait nehezen találunk meg a jelenlegi közigazgatási intézmények bármelyikének létrehozási indokai között. Az ellenkezőjére bőven lehet példát találni. Az önkormányzati törvény kifejezetten és tudatosan mellőzött minden ésszerű gazdálkodásra vonatkozó megfontolást. A decentralizáció, a jogállamiság, az önállóság szavak szinte misztikus jelentőségűvé váltak. Ennek jegyében nyertek el önkormányzataink olyan nagymérvű autonómiát, amilyennel a világon egyetlen más helyi kormányzat sem rendelkezik, részesülnek önkormányzati képviselőink olyan tiszteletdíjban, amely kisebb településeken a községnek juttatott állami támogatás felét elviszi. A jogi fundamentalizmus jegyében születik olyan alkotmánybíróági határozat, amely kérkedésszerűen utasítja el a végrehajtás több milliárdos többletkiadásának mérlegelését. Az Országgyűlés olyan törvényt fogad el a közalkalmazottak és köztisztviselők jogállásáról, amelynek több tízmilliárdos vonzatáról a törvény idevonatkozó részének hatályba lépése előtt fél évvel szerez tudomást a pénzügyminiszter. A közigazgatási szervek határozatait olyan bírói rendszer keretei között és oly módon bírálják felül, amelynél költségesebbet és hosszadalmasabbat kitalálni sem lehetne, és még lehetne a példákat sorolni.

A közigazgatás-tudomány művelőinek tíz évvel ezelőtt a magyar közigazgatás jogszerűségének javításáért, tevékenységi körének ésszerű szűkítéséért kellett munkálkodniuk, most aggódva kell tapasztalniuk, hogy a jogállamiságnak az a múlt századbeli felfogása, amely nálunk a közigazgatás működésének mércéjévé vált diszkreditálja a közigazgatást, alkalmatlanná teszi szolgáltató funkcióinak ellátására. A korszerű közigazgatás tevékenységében a jogszerűség és a célszerűség kritériumai összhangban állnak, a közigazgatás eddigi története számos példával igazolja milyen torzulások származhatnak akár egyik, akár másik kritérium mellőzéséből.

Nemcsak a célszerűség mellőzése gyengíti jelenlegi közigazgatásunkat, hanem az a dilemma is, amely az üzleti szabályokat erőteljesebben érvényesíteni akaró, amerikai-orientációjú, szervezéselméleti és a közigazgatás sajátosságait továbbra is hangsúlyozó, integritását és értékeit védeni szándékozó, nyugat-európai eredetű közjogi, politikatudományi szemléletmód különbségéből és a köztük való választás kényszeréből adódik.

A szervezés vagy szervezetelmélet, illetve igazgatáselmélet szerint az igazgatás egy és ugyanazon elveken nyugszik, legyen szó, akár az állam, akár egy ipari üzem szervező tevékenységéről. Amint láttuk és még néhány mondat erejéig látni fogjuk ezt az állítást magában Amerikában is megcáfolta a politikatudomány és a szociológia, az utóbbi években azonban újra erőre kapott, a gazdasági és szociális krízisből való kilábalás egyik orvosságaként. Ha a köz- és a magánigazgatás között nincs különbség, sőt a mozgékonyság, a költségérzékenység a magánigazgatás mellett szól, miért ne lehetne a közigazgatási feladatokat üzleti vállalkozásoknak átadni, vagy minimumként miért ne végezné az állami adminisztráció funkcióit vállalatok módjára? A new public management mozgalma különösen Nagy-Britanniában, Új-Zélandon és Ausztráliában

kapott nagy publicitást. A mozgalom gazdasági koncepciót követ: racionalizálás a szervezeten belül, privatizálás kifelé. A belső racionalizálás a taylori elveket követi, sokan új-taylorizmusnak nevezik, teljesítménymérés, munkafolyamatok standardizálása, veszteségforrások feltárása, létszám-átcsoportosítás és karcsúsítás, verseny az egyes igazgatási egységek között. Az igazgatás ne csak a költségvetésből működjön, hanem szedjen használati illetéket, termeljen profitot, ne vállaljon újabb feladatokat, egyszerűen alakuljon ki elégedett ügyfeleket kiszolgáló vállalkozó állammá. Óriási terv, amelyet Amerikában az elnökhelyettes előterjesztésében nagy lelkesedéssel fogadott el a Kongresszus. Végrehajtásához azonban nem fogtak hozzá, mert a kongresszusi viszonyok közben megváltoztak. Nálunk azonban a tervet már úgy ismertetik, mintha már meg is valósították volna.

A koncepciók kidolgozásában és paradigmaváltások sürgetésében gazdag szervezettelmélet a pénzügyi gazdálkodásban, a teljesítmény ösztönzésben nagyon sok sikertelen kísérletet erőszakolt ki, s a lelkesedés magas hőfokát kellően értékelve mégis sokan úgy látják, hogy megrendeléseket a pozíciójukat megerősíteni kívánó politikusoktól és csúcstisztviselőktől kap, mert a kézhez kapott javaslatok alkalmasak az önmutogatásra, a vállalkozók szimpátiájának, és ami ezzel együtt jár, megnyerésére. Az "új" igazgatás retorikája a piacé, a versenyé, a vállalkozásé, s aki vele szembeszáll, könnyen megkapja a bürokratikus ellenálló, képességihiányos bürokrata címkéket.

A nyugat-európai – főként a német, francia, olasz, spanyol – szakirodalom és politikai gyakorlat erős fenntartásait hangsúlyozza az "új" igazgatással szemben, s a közigazgatás klasszikus elveit állítja szembe: a szabályhoz kötöttség, hierarchia elvét. Az állami igazgatás számára alkalmazhatatlan a gazdaságban elfogadott kizárási elv, az állami szolgáltatás igénybevétele nem tehető függővé ellenérték fizetésétől. Vagy: az egyik egyén fogyasztása nem zárja ki másokét. Amíg a privát javak terjedelméről, elosztásáról, egyéni preferenciákról a piac dönt, addig a közjavak előállításáról való döntés politikai-adminisztratív folyamat eredménye. A vállalkozói management olyan szolgáltatásokkal operál, amely csak a materiális javak előállításával van összekötve, a közjó mint általános cél nem ösztönzi cselekvésre. A szűkösséget a közigazgatásban – állítják többen – nem lehet vállalkozói módszerekkel felszámolni. Saját belső rendszerét kell fejleszteni, a költségvetés rendszerét, az államszámviteltant, a költségek felhasználásának ellenőrzési módszereit. Szó szerint szeretném idézni Klaus Köning, speyeri rektor mondatait: "Félre kell tolni a vállalkozói szellem, a vállalkozói kultúra, a vállalkozási management retorikáját... Vannak közös vonások (a köz- és magánigazgatásban, L.L.) ... de nincsenek általánosan alkalmazható receptek. Ehhez nagyon is különbözőek a történelmi kiindulópontok és a kulturális feltételek, különösen az Amerikai Egyesült Államok Civic-Culture-Administration-ja és a kontinentális Európa klasszikus igazgatása között."<sup>12</sup>

A nyolcvanas évek végétől Magyarországon – a közigazgatást illetően – először az igazgatás demokratikus deficitjét kellett megszüntetni, ennek keretében az igazgatás alkotmányjogi ártértékelődése következett be, erős igazgatási bíráskodással, részletes szabályozással, a tisztviselői kar politika-mentesítésével. A második fázis igazából most kezdődik: a gazdasági-hatékonysági stratégia meghatározása, olyan részkérdések tisztázásával, mint a társadalmi probléma-megoldási felelősségnek az állami cselekvési

---

<sup>12</sup> Klaus Köning, "Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, Die Öffentliche Verwaltung, 1995. 9. sz. 356. p.

zónából a magán cselekvési szférába való áthelyezése, az áthelyezés mértéke, ütemezése. A legfontosabb területen, a vagyonprivatizálásban, a folyamat elkezdődött, a feladatprivatizálásban, bizonyos állami funkcióknak magánszervezetekkel történő ellátása (contracting out), dereguláció, szubvenció leépítés, létszámcsökkentés, még csak a körvonalak kezdenek kirajzolódni. Mint ahogy az egyoldalú jogi szemlélet gátja lehet a közigazgatás kiegyensúlyozott működésének, az ökonomiai szemlélet olyan felfogása, amelyik a vállalkozói, a magánigazgatási módszerek átvételét tekinti a közigazgatás hatékonyságának javítására egyedül elképzelhetőnek, meggátolhatja a valóban eredményes módszerek elterjedését. A versenyszellem az erőseknek teremt kedvező működési környezetet, a gyengéket kiszolgáltatja a profit elnyerésében kíméletlen módszereket, más fajta magatartási szabályokat érvényesnek tartó vállalkozói managementnek. A társadalmi szolgáltatásokat nyújtó közigazgatás ezzel szemben az egyenlő elbánás általános elve mellett a gyengébbek és kiszolgáltatottak pozitív diszkriminációjának különös szabályát alkalmazza, azaz a kizsárolás és győzelem helyett a társadalmi igazságosság, a méltányos elbánás, a legalitás Európában megfogalmazott hagyományos kritériumait.

Csak utalásszerűen említeném meg a vállalkozói és a közcélú igazgatási szférában érvényesülő *erkölcsi normák eltérőségét* és az ebből származó konfliktusokat. A köztisztviselők és a közélet szereplőinek etikai normái sokkal zártabbak, kötöttebbek és szigorúbbak, mint a magánigazgatásban. A vállalkozói management tevékenységét, eljárását sokkal kevesebb tilalomfa határolja be, az üzleti élet protokolláris szabályainak keretei között megajándékozhatják egymást, kölcsönös megegyezéssel feltételeket módosíthatnak, határidőket kitolhatnak, bekebelezhetik a versenytársat stb. A közigazgatásban az ajándékozásnak már az ígérete is megvesztegetésnek számít, a feltételek – a törvény erejénél fogva – a közigazgatást is kötik, a partneri együttműködés kötelezettsége egyenesen tiltja az ügyfél lét körülményeit veszélyeztető döntés végrehajtását. Az elmúlt években jó néhány sikeres üzleti vállalkozó került be az Amerikai Egyesült Államoktól kezdve Franciaországon, Olaszországon, Ausztrián át Magyarországot bezáróan a közigazgatás magas és legmagasabb pozícióiba azzal a céllal, hogy a közigazgatásban is bebizonyítsák az új, sikeresebb igazgatási filozófia és etika alkalmazhatóságát. Mondanivalónk szempontjából nem is az az érdekes, hogy ez nem sikerült, hanem az, hogy az általuk képviselt értékrend és etikai norma mindenhol elviselhetetlennek bizonyult mind a politikusok, mind a lakosság, a társadalom számára. Gyors távozásukat a kormányzásból nem szakmai sikertelenségük, noha olykor az is bebizonyosodott, hanem a közéletben megengedhetetlennek tartott, a vállalkozói managementben kialakult etikai felfogásuknak köszönhetik.

3. A jogi szabályozás szükségessége és a túlszabályozás szükségtelensége, a gazdaságosság belső, közigazgatásban érvényesíthető módjainak előtérbe kerülése, az agresszív és más célokat követő piaci management kritikai értékelése mellett harmadik, ugyanígy a szükséges és szükségtelen határmezsgyéjén mozgó elem a *közigazgatás és a politika helyes kapcsolatának* a kialakítása.

A politika, a politikai pártok tisztában vannak a közigazgatás társadalmi jelentőségével. Tudják, hogy az állam javarészt közigazgatás, s minden politikai célkitűzés csak a közigazgatás közreműködésével valósítható meg. Azt is állíthatjuk, hogy minden politikai küzdelem igazi célja a végrehajtó hatalom megszerzése. Bebizonyosodott azonban, hogy a politika túlhatalmasodása a közigazgatáson vagy az

állami adminisztráció elsoványodását, vagy a politika elbürokratizálódását eredményezi. Ezért közös erőfeszítéssel kialakítottak egy határvonalat, aminek egyik oldala fenntartás nélkül a politika birodalmához tartozik, a másikon a közigazgatás szakmai, belső szabályai érvényesülhetnek. A vonal természetesen kortól, az uralkodó politikai rendszer jellegétől függően mozog egyik vagy másik terep felé. Minden rendszerben és minden időben közösen és kizárólagosan érvényesül a vezetői tisztségek politikai hűség vagy szolgálat alapján betöltésének elve. Úgy tűnik, mintha ezzel a politika szerénysége, visszafogottsága fejeződne ki, de ha belegondolunk, hogy a hierarchia elvére épülő igazgatásban a hierarchia csúcsán elhelyezkedő személy vagy személyek csoportja az egész közigazgatással rendelkezik, akkor reálisabban értékelhetjük a megoldás jelentőségét.

Ez a rejtett mohóság, mert a már említett szerénység inkább ennek nevezhető, azonban a közigazgatás integritásának egyedüli garanciája is. A politika akadályozza meg mindazoknak a veszélyeknek a felerősödését, amelyet Marxtól és Max Webertől kezdve szociológusok több nemzedéke felfestett a bürokrácia öncélúságáról, a hatalom növekedésének megállapíthatatlanságáról, elkülönült kaszt kialakulásának veszélyeiről. A politika, szupremációjának megőrzésére törekedve, szoros gyeplő alatt tartja a közigazgatást, ezzel egyrészt meggátolja, hogy az saját célokat alakítson ki, másrészt megakadályozza, hogy a közigazgatás helyett bármilyen más társadalmi alakulat gyakorolja a közérdekű tevékenységet. Ha a magán-vállalkozói management filozófia és gyakorlat fékezhetetlen mohóságára gondolunk, örülhetünk, hogy létezik egy jelentős társadalmi erő, a politika, amely ugyan önös érdekeket követve, de gátját állja egy más irányú veszély kiteljesedésének, annak, hogy az állami szervezetek magáncélok megvalósítása érdekében tevékenykedjenek.

4. A *közigazgatás jövőjéről*, történetének hátralévő részéről azt lehet bizonyossággal állítani, hogy létezésének oka, a közösségi ügyek, s azok intézésének igénye tovább erősödik. A közösségi feladatok, a népesség vészes növekedése, a termelési folyamatok belső komplexitásának erősödése, a nemzeti keretek felé kiépülő, a jelenségek globalizálódását követő nemzetközi igazgatás kialakulásának kényszere, az urbanizációs folyamatok folytatódása a közigazgatás erősítését, munkájának további javítását kívánja meg. A kis állam vágya illuzórikus, noha bizonyos előnyökkel járna, egészében véve azonban társadalmi anarchiát eredményezne. Erős organizatorikus és szolgáltató feladatokat ellátó közigazgatás, szigorú társadalmi ellenőrzés alatt, öntevékeny civil szervezetek aktív működése mellett oldhatja meg mindazokat a feladatokat, amelyekkel a különböző államok, államszövetségek, az emberiség a közel- és távol jövőben szemben találja magát.

A másik kérdés, amelyik felvetődik: vajon mennyiben változik a jelenlegihez képest a közigazgatás? Számos nemzetközi konferencián, tanácskozáson vitatták meg a kérdést, a válasz többnyire azonos volt: jobb lesz, azaz pontosabb, gyorsabb, megértőbb, együttműködésre készebb, az állampolgár közreműködésére jobban számító, stb., stb. Mindezt azzal éri el, hogy szervezete áttekinthetőbb lesz, a belső feladatelosztás ésszerűbb, tisztviselői pedig felkészültebbek. Ha a jövődörméletek értelmezésébe mélyebben belemegyünk, akkor azt mondhatjuk, s mindez egybevág azzal, amivel tanulmányomat kezdtem, s amit végig bizonyítani szerettem volna: a közigazgatás a jövőben is lényegében változatlan marad. Ezt igazolhatják azoknak a tervbevett reformoknak a kudarcai is, amelyek a hierarchikus szervezet helyett mátrix szervezetet

próbáltak kialakítani, a rátermett és képzett tisztviselők helyett laikusokkal, társadalmi szervek tagjaival szerették volna a közfeladatokat ellátni. A közigazgatás eddigi története azt a főként zoológusok, ökológusok, kultúranropológusok által megfogalmazott tételt látszik igazolni, hogy nem egyedül a változás a túlélés garanciája, hanem olykor a változatlanóság is.

Azt azonban mégis túlzás lenne állítani, hogy a mai és a jövőbeni közigazgatás és a korábbi korszakok közigazgatása között nem lenne semmiféle kimutatható különbség. A közigazgatásban kiépített informatikai rendszerek, a számítógépen tárolt és továbbított ún. elektronikus ügyiratok egészében véve pontosabbá, gyorsabbá teszik azt a munkát, amelyet kezdetben selyemszalagokon, papirusz-tekerceciken, agyagtáblákon, később papíríveken lúdtollal, golyóstollal, írógéppel végzetek s sötét, rossz levegőjű helyiségekben tároltak, s igen-igen nehezen tudták megtalálni, ha a dokumentumra szükség volt. Hogy a technikai háttér javulása eredményez-e valóban minőségi változást is majd egyszer, valamikor, a mi területünkön folyó gyér jövőkutatások vitái még nem derítették fel. Tény, hogy a századfordulón megjósolt új igazgatási világ nem következett be, a két világháború között kibontakozni készülő posztindusztriális társadalom merőben más közigazgatási világa nem állt elő, s ezért talán nem alaptalan azt állítani: nehezen képzelhető el, hogy az emberi kultúra négy-ötezer éves, szervesen és egy rövid időszakban tudatosan épülő intézménye helyett a közösségi ügyek intézésének a maitól gyökeresen eltérő rendszere épüljön ki.

A közigazgatás, ahol kiépült, az ókortól kezdve napjainkig valójában ugyanaz, s várhatóan a jövőben sem fog változni. A különbségeket a közigazgatásról szóló munkák eltérő szemléleti módja, a közösségi és az egyéni értékek eltérő megítélése mutatja ki. A reál folyamatok azt igazolják, hogy ahol a közérdek – akár létszükségből, akár más okból – elsőbbséget élvez, erős közigazgatás alakult ki (Egyiptom, Kína, később a felvilágosult abszolútizmus államai). Az individuális értékeket előnyben részesülő társadalmunkban vagy ki sem alakult a közigazgatás (a korai feudalizmus államai) vagy csak csökevényes formában (görög város államok, Amerika a 17–19. században). Mára a világ egységes lett e tekintetben: minden ellenkező irodalmi, politikai, intellektuális és vállalkozói érdekközösségek, nemzetközi bünszövetkezetek által megfogalmazott és támogatott kívánság, követelés, tudatos akciózás ellenére, éppen a világ globalizálódása, a társadalmi problémák összetettségének növekedése miatt a *valóságban* a közigazgatás, vagyis a köz érdekében kifejtett kormányzás szerepe megállás nélkül növekszik.

Magyarország ebben a tekintetben is követi a fejlődés általános vonalát, s e pozitív fejleményt nem lenne helyes másként értékelni a korábban vázolt, s önös érdekeket képviselő csoportosulások hangoskodására tekintettel.

PUBLIC ADMINISTRATION: YESTERDAY, TODAY AND  
TOMORROW

(Summary)

The basic requirement for the formation of public administration is to make distinction among common affairs, public affairs and private affairs. Furthermore, to give priority for the public affairs at any level in the society, particularly at the top level of social hierarchy.

The author briefly outlines the history of the public administration during the European feudalism, the bourgeois-democratic changes in Europe and America, and its evolution in the 20th century. Thereafter, he deals separately with the historical models of the Hungarian public administration system.

He states, according to the situation of recent public administration, the actors of this system have been in straits to select a new model of public administration and the legitimate elements of the new public administration have been reinstated. The newly emerged democratic model of public administration is based on the top output of the state administration system of USA, France, Italy, former West-Germány, and Austria, with the supplementation of the progressive Hungarian traditions.

The author slashingly criticizes, within a certain extent, the Law on Local Self-Government; the practice of the Constitutional Court; the legislation and the revision of the administrative decisions by court.

He prescribes the basic concept of "new public management", then the overstatement of its reception, mostly the German, French, Italian and Spanish doubts. He implicatively refers to the different ethic norms and existing conflicts between the private sector and public administration sphere. The public servants' and the public men' ethic norms are much more closed and rigorous than the norms of the private sector. The norms controlling the operation of private management relations are more flexible: within the business protocol they could give some presents to each other, with mutual consensus could modify some elements of their stipulations, could extend deadlines, could incorporate their competitors and so on. Contrary, in the public sector even the indication of a present would be considered as a bribery. In addition, the operating conditions are obligatory for public administration by force of the law and the mutual partnership relations prohibit the implementation of decision which is endangering the essential conditions of the clients.

Furthermore, the necessity of proper legal regulations and avoiding overregulation; putting forward the interior economic efficiency within the public administration; critical assesment of aggressive market relations and management, setting up correct relations between the public administration and politics are important issues.

According to the author's opinion, the reason of existence of public administration and the claim to deal with public affairs is seemingly increasing. Supposedly, the new public administration system will be better, more punctual, more tolerant, and steadily increasing the collaboration between the citizens and

administration. For the sake of the realization of the above mentioned goals the public administration will simplify the organization structure, will rationalise the internal scope of duties, will prepare their employees for the new challenges, but most likely the basic structure of public administration will remain intact in the near future. This has been proved by the fact that several future reform plans, which aimed to introduce the so called matrix organization instead of the recent hierarchical system, and intended to replace professionals with lay staff, have failed.

The history of the public administration seems to verify the argument stated by zoologists, ecologists and culture antropologists, whereas the guarantee of surviving does not necessarily reside in the changes, but sometimes in constancy as well.

There are some arguable issue among the former, the recent and the future public administration systems. The introduced computer technology, business machines, computerised file registration and on line systems make the administrative mechanism faster, more precise and promote its enhancement. Whether the above mentioned modernization processes will cause an improvement, in real terms, within the public administration, could not be foreseen recently. However, it is a fact that at the turn of this century a prognostised new administration structure, based on the new model of postindustrial society which was created between the two world wars, could not be implemented, therefore the author states that it is hardly possible to replace and set up a genuinely new structure of public administration which has been intentionally and organically developed and influenced by many centuries of the human culture.